

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Commento art. 53

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/59111> since

Publisher:

Cedam

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

III. Il **procedimento**. ■ La **precisione** con cui il legislatore ha voluto definire il procedimento della mozione di sfiducia, dal momento della sua presentazione sino a quello del concretarsi delle sue conseguenze giuridico - istituzionali, sembra garantire un uso accorto dell'istituto, che, per i risultati cui conduce, difficilmente potrà dare corso ad abusi o ricatti politici. ■ Il voto di sfiducia del consiglio è sempre collettivo e **non può essere rivolto singolarmente** al solo capo dell'esecutivo o a ciascun componente della giunta. ■ Gli **assessori** potranno essere **rimossi** individualmente solo dal **sindaco o dal presidente** della provincia. ■ La mozione di sfiducia deve essere proposta, con **atto scritto e motivato**, anche solo facendo ricorso a ragioni squisitamente politiche. ■ Deve essere **sottoscritta** da almeno i due quinti dei consiglieri, **votata per appello nominale**, ed approvata dalla **maggioranza assoluta dei componenti** il consiglio in carica (BARUSSO, in ITALIA, 2000, 565). ■ Trattandosi di atto la cui natura non può essere ricondotta *sic et simpliciter* ad una proposta di deliberazione, vista la funzione di controllo, prima ancora che di indirizzo politico che la mozione di sfiducia riveste attualmente, sembra potersi concludere che al momento della sua proposizione si possa prescindere dall'acquisizione di pareri (sub art. 49). ■ Il **sindaco, il presidente ed i componenti della giunta** non debbono essere calcolati per raggiungere i **due quinti necessari alla presentazione della mozione**, come non sono presi in considerazione nel caso di dimissioni contestuali di più

della metà del consiglio (sub art. 141), ma la loro **presenza e il loro voto rileva al momento della decisione** in aula. ■ La mozione può essere **messsa in discussione non prima** che siano trascorsi dieci giorni dalla presentazione e **non oltre** i trenta giorni successivi. La mancata messa in discussione può consentire l'**esercizio dei poteri sostitutivi** (sub art. 136) con la nomina di un commissario *ad acta*. La mozione di sfiducia, infatti, una volta presentata dovrà essere discussa prima di ogni altra questione. Solo al momento della sua approvazione si verificherà la vacanza degli organi eletti (in tal senso T.A.R. Liguria, Sez. II, n. 144/92, F. it. 93, III, 250). ■ Alla perentorietà dei termini per la messa in discussione, non segue alcuna indicazione altrettanto restrittiva circa i **tempi per l'approvazione della mozione di sfiducia**. Proprio in considerazione delle estreme conseguenze cui dà origine il voto di sfiducia del consiglio, il legislatore può avere voluto lasciare spazio alle eventuali trattative per la composizione del dissidio fra Giunta e Consiglio e per il superamento di eventuali contrasti. La mozione potrà sempre essere ritirata prima del voto e per questo può costituire un utile strumento di pressione nella ricerca di eventuali accordi di governo che scongiurino l'eventualità di elezioni anticipate. ■ L'approvazione della mozione **determina lo scioglimento anticipato del consiglio** che l'ha votata e la nomina da parte del Presidente della Repubblica di un **commissario straordinario** per la provvisoria amministrazione dell'ente sino alle nuove elezioni (sub art. 141).

53 Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia. 1. In caso di **impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco o del presidente della provincia**, la giunta decade e si procede allo **scioglimento del consiglio**. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla **elezionone del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente della provincia**. Sino alle predette elezioni, le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente.

2. Il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'articolo 59.

3. Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario.

4. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale determina in ogni caso la decadenza del sindaco o del presidente della provincia nonché delle rispettive giunte.

SOMMARIO: I. Origine della norma. - II. La cessazione dalla carica. - III. I presupposti; - IV. (segue) le dimissioni. - V. La supplenza. - VI. Status e poteri del vice sindaco e del vice presidente provinciale.

I. Origine della norma. ■ La norma in esame riproduce i **precedenti** (art. 37 *bis*, l. 142/90, introdotto dall'art. 20, l. elett. enti locali, poi mod. dall'art. 8, co. 4°, lett. a e b, l. n. 120/99), con un'unica modifica inevitabile (co. 2°) nel richiamo alla norma sulla sospensione e la decadenza di diritto dalle cariche (*sub art.* 59).

II. La cessazione dalla carica. ■ Oltre all'approvazione della *mozione di sfiducia* (*sub art.* 52) e alle *dimissioni contestuali di oltre metà dei consiglieri* comunali o provinciali (*sub art.* 141), il **sindaco o il presidente della provincia può cessare** dalla carica anche per decesso, dimissioni, impedimento permanente, decadenza, rimozione e per ogni altra causa che abbia comunque comportato lo scioglimento dell'assemblea elettiva. ■ Al di là dei casi di cessazione, è prevista la **sospensione** di coloro che sono investiti di tali cariche (*sub art.* 59). ■ Dalla cessazione della carica del sindaco o presidente della provincia **discende** sempre come **effetto giuridico** - a prescindere dalla causa che l'ha determinata - lo **scioglimento anticipato del consiglio** corrispondente, la **decadenza della giunta** e l'**indizione di elezioni anticipate**. I presupposti istituzionali e giuridici che hanno portato alla cessazione medesima mantengono una loro rilevanza al momento di definire il regime della provvisoria gestione dell'ente sino al rinnovo degli organi locali. ■ Nel caso di dimissioni del sindaco o del presidente provinciale, di approvazione di una mozione di sfiducia o quando metà dei membri dell'assemblea elettiva abbiano presentato le loro dimissioni o sia comunque stato sciolto il consiglio, infatti, si procede al commissariamento dell'ente. In tutti gli altri casi di cessazione o di sospensione le funzioni del sindaco o del presidente della provincia sono temporaneamente **assegnate al vice, mentre giunta e consiglio rimangono in carica**, dando vita ad una sorta di *prorogatio* che, trainando gli organi di governo verso nuove elezioni, impedisce che si vengano a determinare vuoti istituzionali.

III. I presupposti. ■ Mentre i casi di **rimozione** (*sub art.* 142) e di **decadenza** (*sub artt.* 52, 59, 62 e 69) sono definiti direttamente dal legislatore, questi non ha provveduto a delineare concretamente i caratteri dell'**impedimento permanente** quale causa della cessazione dalla carica del capo dell'esecutivo. ■ **Mancano** aspetti imprescindibili per la sua individuazione, quali le cause, i soggetti abilitati ad accertarlo, i termini temporali entro cui deve protrarsi l'invalidità perché l'impedimento permanente possa essere distinto da quello temporaneo, le cui conseguenze istituzionali e giuridiche sono di tutt'altra natura, determinando semplicemente la supplenza della carica e non la sua cessazione. ■ La possibilità

che i singoli **statuti** comunali e provinciali (*sub art.* 6) possano provvedere a colmare le lacune legislative attraverso una integrazione del dettato normativo non pare costituire una condizione sufficiente a limitare il rischio di un uso strumentale sostanzialmente a fini politici dell'istituto. ■ Se, data la natura inevitabilmente non esaustiva di ogni catalogo, può essere condivisa la scelta del legislatore di **non procedere alla formulazione di un elenco** contenente tutti i casi che avrebbero potuto tassativamente portare allo stato permanente di impedimento, d'altra parte, anche così, sembrava residuare lo spazio per procedere ad indicare in via generale gli elementi che devono concorrere a caratterizzare l'impedimento permanente.

IV. (segue) le dimissioni. ■ Le dimissioni costituiscono un evento istituzionale non necessariamente determinato dal deteriorarsi dei **rapporti di governo**, potendo non riguardare affatto l'assemblea elettiva. ■ Le dimissioni sono un **atto personalissimo** che risponde al principio generalmente riconosciuto dal nostro ordinamento della non obbligatorietà della carica e della funzione pubblica. ■ Le dimissioni dovranno essere presentate al Consiglio, per poi **divenire efficaci** trascorsi **venti giorni** dal loro deposito, tempo necessario al perfezionamento dell'efficacia giuridica. In tale periodo il dimissionario resta - ciò nonostante - in carica e può ritirare le dimissioni. Viste le gravi conseguenze istituzionali che discendono dalla presentazione delle dimissioni medesime, è apparsa, in effetti, opportuna l'indicazione di un tempo di riflessione anche al fine di ricercare soluzioni diverse da quella drastica della cessazione dalla carica. Ogni qualvolta le dimissioni siano ritirate il decorso dell'*iter* per il perfezionamento dell'atto torna a decorrere *ex novo*. ■ Le dimissioni del capo dell'esecutivo, infatti, perché siano efficaci, presuppongono una **presa d'atto**, a differenza di quelle dei singoli consiglieri, che dispiegano immediatamente i loro effetti. ■ Ora, dal momento che solo al trascorrere dei venti giorni indicati *ex lege* le dimissioni presentate da sindaco o presidente provinciale acquistano efficacia piena, divenendo irrevocabili, risulta essere particolarmente importante individuare precisamente il momento a *quo*, ovvero sia il momento da cui decorrono i termini per il perfezionamento dell'atto. In tal senso esse potranno dirsi validamente presentate al Consiglio se al momento del loro deposito l'assemblea era stata regolarmente convocata essendo stato raggiunto il numero legale. ■ Le dimissioni sono l'unica **causa di cessazione** prevista dalla norma in esame che conduce al **commissariamento** dell'ente, a differenza di altre ipotesi (*sub artt.* 52 e 141).

V. La supplenza. ■ L'assenza, l'impedimento temporaneo o la sospensione dall'esercizio della

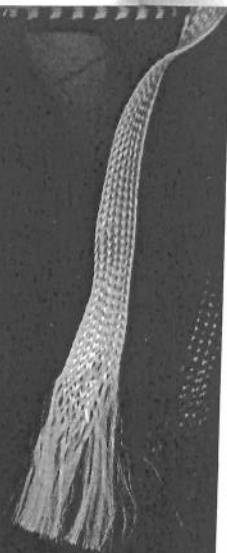
funzi
zione
del v
dall'u
consi
zati c
neo c
possa
neo a
l'esec
consi
2 vuot
del vi
daco
dalla
dalla
l'elezi
VI. S
presic
Tosca
ficatis
mato
dente
2 di del
ne de
daco
pross
gani c
privo
pubb
mizi
debbi
ti ed
3 94/96
ce sir
nella
4 hann
bi so
(supr
alla
primi
canzi
ca (E
affer:

54

gli d

ria a

zion



(sub
icune
letta-
zione
stru-
l'isti-
non 4
livisa
alla
i casi
e al-
altra
azio-
ele-
zare

funzione (sub art. 59) non determinano la cessa-
zione dalla carica, bensì (co. 2°) la **sostituzione**
del **vice** per tutto il tempo dell'allontanamento
dall'ufficio, senza conseguenze sull'attività del
consiglio o della giunta. In tutti i casi caratteriz-
zati dalla contingenza (impedimento tempora-
neo o assenza) o nell'ipotesi in cui il consiglio
possa dirsi palesemente ed effettivamente estrane-
o alle vicende giudiziarie che hanno coinvolto
l'esecutivo (sub art. 59), la supplenza è stata
considerata disciplina sufficiente a colmare il
vuoto istituzionale temporaneo. ■ La supplenza
del vice per temporanea indisponibilità del sin-
daco o del presidente della provincia è distinta
dalla **reggenza** della carica nei casi di cessazione
dalla carica dell'organo monocratico, sino all'
elezione dei nuovi organi di governo.

**VI. Status e poteri del vice sindaco e del vice
presidente provinciale.** ■ Il vice (cfr. T.A.R.
Toscana, Sez. II, n. 5/92, ITAR 92, I, 1145) - veri-
ficatisi i presupposti (supra § III) è **ex lege legitti-
mato** alla sostituzione del sindaco o del presi-
dente provinciale, senza necessità di alcun atto
di delega. ■ I **poteri** del vice nei casi di **cessazio-
ne** della carica **non differiscono** da quelli del sin-
daco o del presidente della provincia. All'ap-
prossimarsi delle elezioni per il rinnovo degli or-
gani di governo, il capo dell'esecutivo può dirsi
privo di legittimazione politica, sicché dopo la
pubblicazione del decreto per l'indizione dei co-
mizi elettorali gli organi dell'ente (sub art. 36)
debbono limitarsi ad adottare solo gli atti urgen-
ti ed improrogabili (Cons. St., Sez. I, par., n.
94/96). ■ Più ampi sono i poteri riconosciuti al vi-
ce sindaco ed al vice presidente della provincia
nella loro qualità di **supplenti** (co. 2°), i quali
hanno tutti i poteri dell'organo in carica. ■ Dub-
bi sono sorti sulla **legittimazione del reggente**
(supra § IV: per i casi di cessazione dalla carica)
alla **nomina e revoca degli assessori**, cui in un
primo tempo si è data risposta negativa per man-
canza nel vice di una nuova legittimazione politi-
ca (BERTOLISSI, 296): più di recente tuttavia si è
affermato che non vi è disposizione che distin-

gua tra funzioni riconosciute al titolare e vietate
al vicario, poiché l'unica limitazione è di tipo
temporale, data la natura solo contingente della
vacanza. Con la **reggenza** è tutelata la pubblica
amministrazione, il cui buon andamento impone
una certa continuità che potrà essere garantita
solo riconoscendo a colui che sostituisce il sinda-
co o il presidente della provincia i loro medesimi
poteri e le medesime facoltà, ivi compresa quella
di procedere alla sostituzione e nomina di un as-
sessore qualora ve ne siano i presupposti (Cons.
St., Sez. I, par., n. 501/01). ■ Alla pienezza di po-
teri riconosciuta al vicario nel corso della sua
reggenza, deve essere associato il **riconoscimen-
to del medesimo status** (sub art. 77) attribuito
nell'esercizio delle relative funzioni. Si è ritenu-
to che al vice reggente debbono essere applicate
le stesse disposizioni **sull'incompatibilità** previ-
ste per il sindaco e il presidente della provincia
(sub artt. 63s.), data la loro funzione di garanzia
rispetto al buon andamento ed al trasparente
esercizio della funzione ad esso connessa, ed al
vicario debba applicarsi il **divieto di avere paren-
ti** in giunta (sub art. 64) o che svolgano le funzio-
ni di rappresentante dell'ente (Cons. St., Sez. I,
par., n. 501/01). ■ Per la medesima **ratio l'inden-
nità** del vice **reggente** è quella del sindaco o pre-
sidente della provincia, poiché non trova appli-
cazione la regola di pubblico impiego, secondo
la quale la funzione vicaria è annoverata fra le
mansioni dovute del sostituto e non determina
alcuna variazione stipendiale. ■ Si è **escluso** che
il vice sindaco o il vice presidente della provin-
cia, anche qualora la reggenza si prolunghi nel
tempo, possano designare **un loro sostituto** (o vi-
cario) (Cons. St., Sez. I, par., n. 501/01). ■ Qualo-
ra per il sostituto si verifichi uno dei casi previsti
dalla presente norma si procede alla **nomina di
un commissario prefettizio** che intervenga in
luogo del vice sindaco o del vice presidente pro-
vinciale, ferma restando la differenza tra i due
organi: l'uno squisitamente tecnico (il commis-
sario) l'altro di carattere politico (Cons. St., Sez.
I, par., n. 501/01).

54 Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale. 1. Il sindaco, quale uf- ficiale del Governo, sovrintende:

- a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandati-
gli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;
- b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in mate-
ria di ordine e di sicurezza pubblica;
- c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle fun-
zioni affidategli dalla legge;